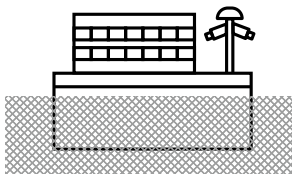


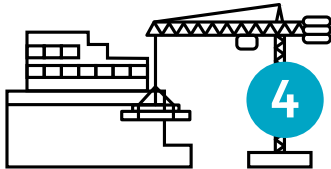
Nieuwe gevangenissen via publiek-private samenwerking



5 nieuwe gevangenissen in gebruik
Beveren, Marche-en-Famenne, Leuze Dendermonde, Haren



Kostprijs over 25 jaar
2.535,5 miljoen euro



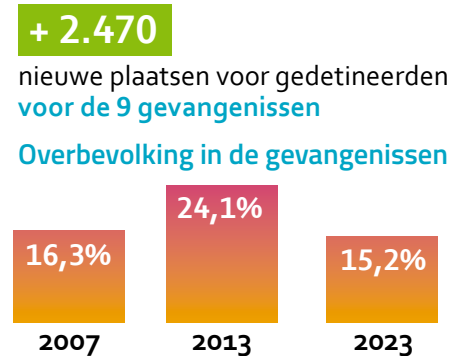
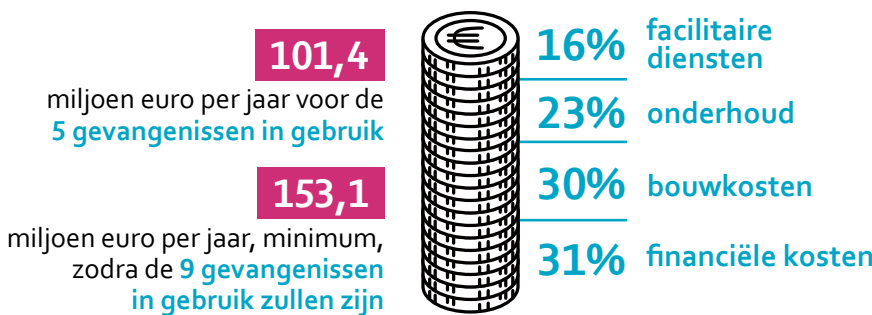
4 gevangenissen in ontwerpfasie
Antwerpen, Vresse-sur-Semois, Leopoldsburg, Verviers



Geraamde minimumkostprijs over 25 jaar
1.292,4 miljoen euro

Totaal over 25 jaar **3.827,9** miljoen euro

Totale jaarlijkse vergoedingen



Vergelijking financieringskosten van een klassieke lening en via een privépartner

Voorbeeld: gevangenis van Marche-en-Famenne

6,47%
Gewogen gemiddelde kapitaalkosten van de privépartner



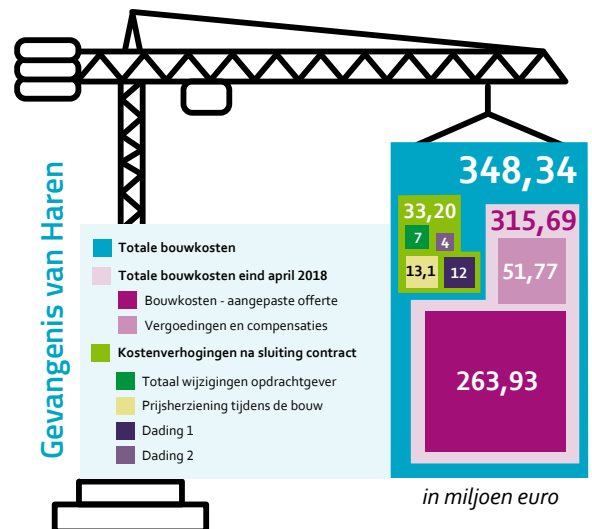
2011: jaar waarin de *financial close* van de gevangenis van Marche-en-Famenne werd ondertekend

Verskil in financieringsstarief **2,34%**



4,13%
Jaarlijks gewogen gemiddeld financieringspercentage van de Staat

Uitgaven voor consultancy per masterplan



Nieuwe gevangenissen via publiek-private samenwerking – Naar een betere beheersing van de DBFM-contracten

Op verzoek van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voerde het Rekenhof een audit uit van de publiek-private samenwerkingen (PPS) die de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie sloten voor de bouw van nieuwe gevangenissen. In het kader van die samenwerkingen zorgt de privépartner voor het concept (*Design*), de bouw (*Build*), de financiering (*Finance*) en het onderhoud (*Maintain*), vandaar de naam 'DBFM' voor de overgedragen activiteiten. De DBFM-contracten die de Regie en de FOD beheren, hebben betrekking op de gevangenissen die sinds 2013 in dienst werden genomen. Het gaat om ingewikkelde gebouwen die aan strenge veiligheidsnormen moeten voldoen en die de gedetineerden goede detentieomstandigheden moeten bieden.

Om tegemoet te komen aan de verslechtering van de gevangenisomstandigheden als gevolg van de verouderde staat van bepaalde strafinrichtingen en de overbevolking keurde de ministerraad van 18 april 2008 een masterplan goed voor een meer humane gevangenisinfrastructuur.

De keuze voor de DBFM-formule om de nieuwe gevangenissen te bouwen, werd onder meer beïnvloed door de beperkte budgettaire bewegingsruimte van de federale Staat. Door te werken met PPS kan de Staat investeringen realiseren zonder de overheidsschuld onmiddellijk te vergroten of het begrotingssaldo te verslechteren, aangezien de bezettingsvergoedingen die de partner factureert, worden aangerekend bij de uitgaven, jaar na jaar, op het moment dat ze worden vereffend overeenkomstig de contractbepalingen. Het Rekenhof merkt echter op dat de financieringskosten via een PPS significant hoger liggen dan de financieringskosten van de Staat. De privépartner moet immers een rendabiliteitsgrens halen om zijn eigen vermogen te kunnen vergoeden en om de financiële kosten van de geleende kapitalen te dragen. Zijn financieringskosten liggen over het algemeen ook hoger dan die van de Staat.

Het masterplan, dat verder werd uitgewerkt in drie versies, voorziet in de bouw van negen DBFM-gevangenissen: Masterplan 1: Marche-en-Famenne (in dienst genomen in 2013), Beveren (2014), Leuze-en-Hainaut (2013) en Dendermonde (2022); Masterplan 2: Haren (2022) en Antwerpen (2026); Masterplan 3: Leopoldsburg (2026), Vresse-sur-Semois (2028) en Verviers (2029). In april 2023 worden vijf gevangenissen uitgebaat, met een capaciteit van 2.570 plaatsen. Als de negen gevangenissen in dienst zullen zijn, zullen er 3.874 extra plaatsen zijn. De totale kostprijs van de negen gevangenissen wordt geraamd op 3,8 miljard euro.

In zijn audit onderzoekt het Rekenhof eerst en vooral de organisatie die de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie hebben uitgewerkt om de DBFM-contracten te beheren. Vervolgens onderzoekt het de vier fasen van een DBFM-project. In 2018 had het al een audit uitgevoerd over de opvolging van de uitvoering van de contracten. In zijn huidige onderzoek van deze fase richt het zich op de uitvoering van de aanbevelingen die het destijds formuleerde. Het analyseert ook de budgettaire informatie die aan het parlement werd bezorgd in het kader van zijn controle op de activiteiten van de uitvoerende macht.

Het Rekenhof formuleert hieronder aanbevelingen om de voorbereiding en de beheersing van de DBFM-contracten voor de lopende en toekomstige projecten te verbeteren.

1 Human resources en organisatie

Toen het Rekenhof in 2018 zijn audit uitvoerde, ontbrak het de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie aan technische profielen om de kwaliteit van het onderhoud van de PPS-gevangenissen op te volgen. Die vaststelling gold zowel voor het lokale niveau als voor het hoofdbestuur van de twee entiteiten. De situatie in 2023 is nog steeds vergelijkbaar: het ontbreekt de Regie en de FOD aan gekwalificeerd personeel om de contracten voor te bereiden en de uitvoering ervan op te volgen, onder meer om de zelfcontroles door de privépartners na te gaan en om inspecties uit te voeren. Beide administraties ondervinden moeilijkheden om juridische, technische en financiële profielen aan te werven.

Gezien het belang en de complexiteit van de DBFM-projecten heeft de Regie der Gebouwen consultants ingeschakeld om de contracten voor te bereiden, en in het bijzonder om de behoeften te definiëren, de plaatsing voor te bereiden, de opdrachtdocumenten op te stellen en de Regie bij te staan tijdens de onderhandelingen met de inschrijvers en de evaluatie van hun offertes.

Ondanks de ervaring die de Regie der Gebouwen heeft opgedaan sinds de lancering in 2008 van de eerste DBFM-projecten, blijft het inschakelen van consultants noodzakelijk, in het bijzonder om het juridische en het financiële luik te beheren. Het gebrek aan personeel bij de Regie brengt de kennisoverdracht in het gedrang en maakt haar in grote mate afhankelijk van consultants voor de uitvoering van de DBFM-contracten. Dat belet ook dat een formeel leerproces op gang komt om het beheer van de toekomstige DBFM-gevangenissen te verbeteren.

Het Rekenhof formuleert onder meer de volgende aanbevelingen:

- beschikken over personeel dat specifiek is opgeleid in contractueel beheer en ervoor zorgen dat er voldoende juridische en technische expertise aanwezig blijft bij de Regie en de FOD Justitie zodat het DBFM-contract doelmatig kan worden opgevolgd;
- de leerpraktijken en -mechanismen ontwikkelen die nodig zijn voor de DBFM-projecten op operationeel, organisatorisch en strategisch vlak, om tot meer kennisdeling en overdracht van innoverende praktijken te komen tussen de inrichtingen met DBFM-beheer onderling en de inrichtingen in eigen beheer.

2 Evaluatie voorafgaand aan de PPS

Het EPEC (*European PPP Expertise Centre*), het PPS-filiaal van de Europese Investeringsbank, beveelt aan de meerwaarde van een PPS te evalueren bij de voorbereiding van het project om de beleidsmakers erover te kunnen informeren. Een dergelijke *value for money*-evaluatie (VFM) omvat twee dimensies: de kwaliteit of maatschappelijke waarde van een project en de kostprijs ervan. Deze evaluatie omvat een vergelijkende analyse tussen de PPS-optie en het klassieke beheer, op basis van financiële elementen, zoals de financieringskosten en de operationele kosten van een PPS, en op basis van kwalitatieve elementen, zoals de snelheid van uitvoering of een beter onderhoud. Voor het klassieke beheer raamt de administratie, in dat geval, de kosten voor het beheer en de coördinatie van alle activiteiten die worden overgeheveld naar de privépartner.

Door de politieke urgentie in 2008 kwam er geen voorafgaande evaluatie om de keuze voor een PPS te onderbouwen. Een voorafgaande evaluatie maakt het nochtans mogelijk de informatie te verzamelen waarmee kan worden aangetoond dat de PPS, ondanks significante financiële meerkosten, de economisch meest voordelige optie is voor de Staat. De Regie der Gebouwen heeft sindsdien wel dergelijke evaluaties uitgevoerd voor de latere gevangenis, maar die zijn niet matuur genoeg om de relevantie van een PPS te kunnen aantonen. Het Rekenhof merkt op dat de kwalitatieve voordelen van de PPS die daarin zijn opgesomd niet objectief genoeg zijn om een cijfermatige vergelijking mogelijk te maken met andere wijzen van openbare bestelling, zoals de klassieke verwerving van een gevangenis in eigen beheer of een PPS zonder financiering door de privépartner.

In het Vlaams Gewest, Frankrijk en Nederland bestaat er een wettelijk kader dat de inhoud van de voorafgaande evaluaties afbakt die het economische voordeel van een PPS voor de Staat moeten aantonen. In België ontbreekt een dergelijk kader op federaal niveau.

De voorbereidende fase van een PPS is ook bedoeld om de beleidsmakers te informeren over de financiële impact van die verbintenissen op lange termijn. De nota's aan de ministerraad om de DBFM-projecten te lanceren, mogen dan wel heel gedetailleerd zijn, die financiële impact komt er niet nauwkeurig genoeg in aan bod. Zo keurde de ministerraad de lancering van de projecten van Masterplan 1 goed op basis van budgettaire ramingen die niet realistisch waren. De nota's bevatten over het algemeen geen volledige informatie over de budgettaire impact van de voorgestelde projecten.

Het Rekenhof formuleert onder meer de volgende aanbevelingen:

- een wettelijk kader uitwerken dat vastlegt welke informatie nodig is om de meerwaarde van een PPS aan te tonen;
- een *value for money*-analyse uitvoeren voordat wordt beslist een beroep te doen op een PPS.

3 Voorbereiding van de contracten

Een DBFM-contract bakent de activiteiten af die de privépartner uitvoert. Het omkadert de eisen van de administratie voor de bouw en de uitbating van de gevangenis. Het definieert onder andere de rollen en verplichtingen van elke partij, de risico's die naar de partner worden overgedragen, de prestatiecriteria om de prestaties van de partner te controleren, de boetes bij afwijkingen ten opzichte van de eisen.

De contracten van de eerste PPS-gevangenis volgen de aanpak van andere Europese landen, waarbij voldoende offertes kunnen worden verkregen en de projecten buiten de balans worden geboekt in de rekeningen van de Staat.

In die context hebben de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie geen risicoanalyse uitgevoerd. Eén van de sleutelfactoren voor een succesvolle PPS ligt echter in het vermogen om de risico's die samenhangen met de projecten correct te bepalen en te verdelen, zodat kan worden gestreefd naar het optimale evenwicht tussen de overdracht van de risico's en de compensatie die wordt gegeven aan de partij die ze op zich neemt. Ook al zijn de meeste risico's geïdentificeerd in het DBFM-contract, de uitvoering van een risicoanalyse is een goede praktijk bij de voorbereiding ervan. Die risicoanalyse zou rekening moeten houden met de lessen die werden getrokken uit de lopende contracten en deel moeten uitmaken van een leerproces.

Wat de kwaliteit van de contracten betreft, werden verbeteringen aangebracht aan de nieuwe contracten op basis van de ervaringen met de eerste gevangenissen. Er moet echter nog een formele *ex post*-evaluatie van de contracten gebeuren om na te gaan of de contractuele clausules volstaan om de risico's onder controle te houden en de problemen op het terrein aan te pakken, en aldus de kwaliteit van de toekomstige projecten te verbeteren. Het Rekenhof stelt vast dat, voor de voorbereiding van de laatste gevangenissen (Vresse-sur-Semois en Leopoldsburg), de Regie der Gebouwen terreinactoren heeft ingeschakeld die betrokken zijn bij het beheer van de DBFM-gevangenissen die al in dienst zijn.

Het Rekenhof formuleert onder meer de volgende aanbevelingen:

- een risicoanalyse uitvoeren tijdens de voorbereiding van het contract;
- de uitvoering van de contracten formeel *a posteriori* evalueren om op gestructureerde wijze lessen uit het verleden te trekken, ervoor te zorgen dat alle problemen worden geïdentificeerd en relevante bepalingen op te nemen in de toekomstige contracten.

4 Plaatsing van de DBFM-contracten

Ondanks de complexiteit van de DBFM-opdrachten, is de gunning ervan door de Regie der Gebouwen verlopen met voldoende mededinging. 36 consortiums die 81 ondernemingen groepeerden, hebben deelgenomen aan de DBFM-procedures. Van de zestien ondernemingen die als opdrachtnemer werden aangeduid, zijn er slechts twee die twee projecten hebben bekomen.

Het Rekenhof heeft de gunningsdocumenten voor de gevangenis van Haren in detail onderzocht. De onderhandelingen met de voorkeursbieder hebben vijf jaar geduurd, voornamelijk vanwege de procedures voor de toekenning van de stedenbouwkundige vergunning en de daaruit voortvloeiende beroepen die werden ingediend bij de Raad van State. De Regie der Gebouwen en haar consultant hebben die onderhandelingen degelijk omkaderd en opgevolgd door middel van agenda's en opvolgingstabellen. De Regie der Gebouwen stelt echter niet systematisch notulen op die duidelijk vermelden over welke punten de partijen al dan niet overeenstemming bereikten. Gezien de complexiteit van het project was de rol van de consultant van de Regie der Gebouwen essentieel om de financiële belangen van de Staat veilig te stellen ten opzichte van de private partner.

Het Rekenhof stelt vast dat de financiële impact van de wijzigingen die werden aangebracht aan het contract van de gevangenis van Haren, voor een project met een dergelijke omvang, redelijk is.

Het Rekenhof formuleert onder meer de volgende aanbeveling:

- tijdens de onderhandelingsvergaderingen systematisch notulen opstellen waarin duidelijk wordt vermeld over welke punten de partijen overeenstemming hebben bereikt en over welke niet.

5 Opmvolging van het onderhoud

De privépartner is verantwoordelijk voor het onderhoud van de infrastructuur tot het moment waarop die wordt overgedragen aan de Staat, wanneer het contract afloopt. De Regie der Gebouwen en de FOD Justitie controleren de kwaliteit van de activiteiten via de naleving van performantiedoelstellingen tijdens de volledige duur van de exploitatie van de gevangenis. De audit van het Rekenhof van 2018 had

tekortkomingen aangetoond bij die opvolging. Bovendien was het feit dat de lokale verantwoordelijken van de Regie der Gebouwen en van de FOD te weinig betrokken werden, nadelig voor een adequate behoeftebepaling voor de eerste gevangenis, en vervolgens voor de opvolging van het onderhoud.

Het Rekenhof stelt verbeteringen vast, vermits die lokale verantwoordelijken werden betrokken bij de uitwerking van het behoefteprogramma voor de gevangenis van Masterplan 3, waardoor de medewerkers die instaan voor de opvolgingsactiviteiten beter zouden moeten kunnen begrijpen wat van hen wordt verwacht op dat vlak.

Wat de opvolging op het terrein betreft van de eerste DBFM-gevangenis, is er mettertijd een goede samenwerking uitgebouwd met de privépartners. Sinds 2018 zijn ook verbeteringen aangebracht aan het systeem waarmee de performantiedoelstellingen worden gemonitord. Maandelijks en driemaandelijks opvolgingsvergaderingen maken het voortaan mogelijk de realisatie van de performantiedoelstellingen te herzien en de incidenten te onderzoeken met de eventuele boetes in geval van tekortkomingen. Op basis van de uitgewisselde informatie bepaalt de privépartner de bedragen van de facturen voor de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie, die vervolgens worden gecontroleerd door de centrale diensten op basis van de door de lokale vertegenwoordigers van de gevangenis doorgestuurde informatie.

De medewerkers van de Regie der Gebouwen en van de FOD Justitie moeten zich baseren op het DBFM-contract en de beheerinstrumenten die daarin zijn opgenomen om de opvolging uit te voeren. Die zijn te complex en te talrijk, en lenen zich niet voor het dagelijkse beheer van een gevangenis. Bovendien verschillen ze van gevangenis tot gevangenis. Naar aanleiding van de audit van 2018 moest de Regie der Gebouwen beheerssoftware ontwikkelen om het onderhoud op eenzelfde manier te kunnen opvolgen voor alle PPS-gevangenis. Tijdens de huidige audit was die software nog steeds niet beschikbaar. Elke gevangenis blijft dan ook de verschillende beheerprogramma's gebruiken die werden ontwikkeld door de privépartners.

Er moet voldoende personeel worden ingezet om de performantievereisten te verifiëren. De opvolgingsactiviteiten beperken zich echter tot het behandelen van de incidenten. De boetes worden hoofdzakelijk toegepast als een gedetineerde een ongemak meldt (koud water voor de douche, geen verwarming in de cel) of als een medewerker een kapot veiligheidssysteem vaststelt (defecte camera, beschadigd deurslot). De zelfcontroles worden niet spontaan aan de Regie der Gebouwen meegedeeld. Boetes die het gevolg zijn van de zelfcontroles zijn heel beperkt. De Regie der Gebouwen of de FOD Justitie voeren geen aselechte inspecties uit om te controleren of de performantievereisten worden nageleefd.

Het Rekenhof formuleert onder meer de volgende aanbevelingen:

- ervoor zorgen dat de FOD Justitie en de Regie der Gebouwen beschikken over de nodige rapporteringen om de zelfcontroles door de privépartner waarin is voorzien in het DBFM-contract op te volgen;
- op basis van de lessen die werden getrokken uit de bestaande systemen, de convergentie van de registratiesystemen bevorderen door op termijn een gemeenschappelijke regeling in te voeren voor alle DBFM-inrichtingen;
- een beleid en programma van gecoördineerde inspecties uitbouwen voor de DBFM-inrichtingen, en die opdracht toevertrouwen aan de DBFM-cel waarin de FOD Justitie en de Regie der Gebouwen zetelen.

6 Rapportering aan het parlement

Via DBFM-financiering zijn investeringen mogelijk zonder onmiddellijk de overheidsschuld te verhogen of het begrotingssaldo van de Staat aan te tasten. De vergoedingen voor het gebruik van de gevangnissen worden immers jaar na jaar als uitgaven aangerekend op het moment van de vereffening.

Zo stemt het parlement over de eerste begrotingskredieten die nodig zijn voor het aanrekenen van de jaarlijkse vergoedingen, nadat de Staat zich al juridisch heeft geëngageerd door de opdracht te gunnen. De uitgaven zijn dan onvermijdelijk en onreducerbaar. De budgettaire inlichtingen die het parlement krijgt, stellen het echter niet in staat een meerjarig exhaustief beeld te hebben van de vergoedingen die zullen moeten worden vereffend.

Er zou specifiek over de DBFM-investeringen moeten worden gerapporteerd aan het parlement opdat het effectief zijn bevoegdheid om de overheidsuitgaven vooraf goed te keuren, zou kunnen uitoefenen, zoals dat het geval is in het Vlaamse Gewest, Frankrijk en Nederland. Die rapportering moet het parlement in staat stellen zich uit te spreken over de budgettaire keuzes die de financiële verbintenissen op lange termijn impliceren, onder meer over het risico dat andere uitgaven moeten worden gedrukt om de vergoedingen die gepaard gaan met de DBFM-gevangnissen te kunnen betalen. Het financiële engagement van de Staat in die gevangnissen heeft immers een impact op zijn leencapaciteit en op zijn budgettaire marges gedurende de volledige looptijd van de contracten.

Voorts wordt de juridische verbintenis, die ontstond bij de ondertekening van het DBFM-contract, niet opgenomen in de algemene boekhouding van het algemeen bestuur noch in die van de Regie der Gebouwen. Het sluiten van een dergelijk contract houdt echter een engagement in voor toekomstige uitgaven. De verrichting zou dus moeten worden geboekt bij de niet in de balans opgenomen verplichtingen van de Staat. Het geraamde bedrag van die verbintenissen was 2,6 miljard euro op 31 december 2022.

Het Rekenhof formuleert onder meer de volgende aanbevelingen:

- in de algemene toelichting van de uitgavenbegroting een becommentarieerde samenvattende tabel opnemen die melding maakt van de totale juridische verbintenis, de al vastgelegde en vereffende bedragen, en de bedragen die nog moeten worden vastgelegd en vereffend voor de verschillende projecten in de loop van het komende begrotingsjaar en tijdens de daaropvolgende jaren;
- systematisch en te gelegener tijd rapporteren over alle DBFM-contracten aan het parlement om het in te lichten over de impact ervan op de overheidsfinanciën;
- de juridische verbintenis die voortvloeit uit de DBFM-contracten registreren in de rekeningen van de rechten en verplichtingen buiten balans om de getrouwheid van de rekeningen te garanderen.

Antwoord van de Regie der Gebouwen en de FOD Justitie op het ontwerpverslag

De Regie der Gebouwen en de FOD Justitie hebben in een brief van 16 mei 2023 een gezamenlijk antwoord geformuleerd op het ontwerpverslag van het Rekenhof. De andere gesprekspartners van de audit hebben niet geantwoord.

De Regie der Gebouwen en de FOD herinneren eraan in hun gezamenlijk antwoord dat het Masterplan 1 een oplossing moest bieden voor de uiterst zorgwekkende toestand van de gevangnissen. Ze moesten

immers de verouderde infrastructuur en de overbevolking aanpakken. Ze zijn van oordeel dat, gezien de noodzaak en de urgentie, ook nog in 2023 snel werk moet worden gemaakt van de andere projecten uit het masterplan.

De Regie der Gebouwen en de FOD benadrukken dat het beheer van de DBFM-procedures in 2008 nieuwe manieren van werken met zich meebracht. Intussen hebben de teams van beide administraties deskundige kennis verworven en lessen getrokken uit de eerste projecten. Ondanks de aanwervingsmoeilijkheden en het beperkte aantal medewerkers, moeten de professionele kwaliteiten van de teams worden erkend.

Dankzij de intern opgebouwde kennis is de ondersteuning van consultants op technisch vlak minder noodzakelijk geworden en werd ze zelfs helemaal geschrapt voor de dossiers van de nieuwe gevangenissen van Vresse-sur-Semois en Leopoldsburg. Die ondersteuning blijft daarentegen nog nodig op financieel en juridisch vlak, gezien de complexiteit van de dossiers en het feit dat de overheid er moeilijk in slaagt topexperts aan te werven die in de privésector veel gunstigere voorwaarden kunnen bekomen.